

Argument za ustavnu reformu u Ukrajini

April 13, 2016

Autori: Roger Myerson, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomske nauke (2007); Gerard Roland, profesor na UC Berkeley i profesor E. Morris Cox; Tymofiy Mylovanov, suosnivač VoxUkraine-a, počasni predsjednik Kijevske škole ekonomije

Učestale političke krize u Ukrajini

Dana 10. aprila 2016. godine premijer Ukrajine Arseniy Yatsenyuk najavio je svoju ostavku, nagovještavajući da bi u budućnosti mogao imati ambiciju da se kandiduje za predsjednika. Gospodin Yatsenyuk podržao je predsjednika parlamenta Volodymyr Groysmana, za kojeg se smatra da je lojalan predsjedniku Ukrajine Petro Poroshenko, kao svog nasljednika.

Učestale političke krize, kratkotrajne vlade i sveprisutna korupcija su uobičajena pojava u Ukrajini. Podjednako uobičajene su političke sukobe između predsjednika i premijera, osim u slučajevima kada predsjednik konsoliduje većinu stvarne moći. Međutim, snažni predsjednici često zloupotrebljavaju svoju vlast, a njihovu moć može ograničiti jedino protest na ulicama, koji ponekad kulminira protestom na Majdanu (prim. prev. glavni trg u Kijevu) i svrgavanjem predsjednika.

Razočarani političkim sukobima, sporim napretkom reformi i neuspjehom u eliminaciji korupcije nakon posljednjeg Majdana, ukrajinska javnost aktivno raspravlja o tome koji bi demokratski sistem bio najbolji za zemlju. Postoji ozbiljan

razlog da se vjeruje da su fundamentalne ustavne promjene neophodne kako bi se Ukrajina oslobodila sistematskog obrasca političkih kriza i endemske korupcije.

Slabosti Ustava?

Ukrajina ima mješoviti parlamentarno-predsjednički sistem u kojem premijer i predsjednik imaju kontrolu nad različitim dijelovima izvršne vlasti. Predsjednik se bira direktno od strane građana, dok parlament imenuje premijera. Predsjednik ima ovlaštenje nad rukovodiocima lokalnih vlada i određenim dijelovima nacionalne vlade, dok premijer kontroliše većinu nacionalne vlade. Ova mješavina predsjedničke kontrole nad lokalnim vladama i nacionalnih ministara koji su odgovorni parlamentu je posebno jedinstvena za Ukrajinu.

Takvo preplitanje ovlaštenja stvara brojne prilike za političke sukobe i međusobno optuživanje. Posebno je disfunkcionalno predsjednikovo ovlaštenje da imenuje čelnike lokalnih uprava. Ovi zvaničnici, koje imenuje predsjednik, imaju malo podsticaja da rade ono što birači žele; umjesto toga, fokusirani su na sprovođenje predsjednikovih interesa. Istovremeno, premijer kontroliše većinu ministara nacionalne vlade. Kako se predsjednik i premijer međusobno nadmeću za veću moć, nacionalne i lokalne vlasti bivaju uhvaćene u unakrsnoj vatri, gdje zvaničnici na različitim nivoima sabotiraju jedni druge.

Drugi fundamentalni problem je taj što Ukrajini hitno

treba nacionalni lider posvećen borbi protiv korupcije u vladi. Ustav Ukrajine daje predsjedniku ovlaštenje da imenuje, uz odobrenje parlamenta, glavnog tužioca i šefa službi bezbjednosti. Međutim, da bi predsjednik mogao ispuniti ulogu lidera posvećenog borbi protiv korupcije, bilo bi neophodno ukloniti njegovu odgovornost za imenovanje zvaničnika u administraciji. Svaki lider bi se suočio s politički teškom situacijom ako bi morao istraživati optužbe za korupciju protiv zvaničnika koje je sam imenovao.

Narod Ukrajine mogao bi gledati na predsjednika kao na osobu spremnu da nadgleda istrage o korupciji ako bi ovlaštenje za imenovanje izvršnih zvaničnika bilo u potpunosti preneseno na premijera, kojeg bira Vrhovna rada, i na lokalne guvernera, koje biraju lokalni savjeti. Ovaj potez bi također smanjio mogućnosti za političke sukobe i poboljšao odgovornost vlade, jer bi onemogućio predsjedniku i premijeru da međusobno prebacuju krivicu za neuspjehe izvršne vlasti.

Poređenje predsjedničkog i parlamentarnog sistema

Demokratije u svijetu podijeljene su na predsjedničke i parlamentarne sisteme. Naravno, ne postoji savršen demokratski sistem. Postoje kompromisi između prednosti i nedostataka različitih demokratskih sistema. U naredna dva dijela pružamo široku uporednu analizu predsjedničkih i parlamentarnih sistema, kao i njihove zavisnosti od različitih vrsta izbornih pravila za biranje zakonodavnog tijela. (Ova analiza je sažeta u tabeli na kraju članka.)

U predsjedničkim demokratijama, šef izvršne vlasti (predsjednik) bira se nezavisno od zakonodavne vlasti (parlamenta). Parlament, dakle, nema ovlaštenje da smijeni predsjednika, osim putem impičmenta, i to samo u izuzetnim okolnostima.

U parlamentarnom sistemu, izvršna vlast (premijer) bira se u parlamentu, koji također ima ovlaštenje da smijeni vladu putem neuspjelog glasanja o povjerenju. Dakle, u parlamentarnim sistemima ne postoji ustavna podjela između izvršne i zakonodavne vlasti.

Kada većinska koalicija kontroliše vladu u

parlamentarnom sistemu, odluke se mogu donositi brzo i efikasno. Zavisnost premijera od većine u parlamentu povećava njegov podsticaj da održi reputaciju pouzdanog raspoređivanja koristi vlasti zakonodavcima koji ga podržavaju. Članovi vladajuće parlamentarne koalicije mogu također biti motivisani da podrže neki zakon ako se to glasanje poveže s povjerenjem u vladu, od kojeg zavisi njen opstanak. Kao rezultat, parlamentarne stranke su obično disciplinovanije i kohezivnije od stranaka u predsjedničkom sistemu.

U predsjedničkom sistemu, predsjednik je vjerovatnije da će dijeliti privilegije i beneficije onima koji mu pružaju političku podršku i mogu doprinijeti njegovom reizboru. Zbog toga se zakoni često moraju dopunjavati odredbama za posebne interese, takozvanim „lokalnim projektima“, kako bi se pridobila podrška zakonodavaca koji imaju slabiji osjećaj partijske discipline nego što je to slučaj u parlamentarnom sistemu.

U parlamentarnom sistemu, ako nijedna stranka nema većinu u zakonodavnom tijelu, vlada može biti paralizovana sve dok se ne postigne dogovor između stranaka koje zajedno imaju većinu mjesta kako bi formirale vladu. Ovo se često dešava nekoliko sedmica nakon izbora, ali nova vladajuća koalicija se obično brzo formira.

U predsjedničkom sistemu, međutim, takva paraliza u

donošenju odluka može trajati cijeli mandat predsjednika, ukoliko njegova stranka ne kontroliše zakonodavno tijelo, što se redovno dešavalo u SAD-u posljednjih decenija.

Stranke u parlamentarnoj koaliciji mogu prijetiti obaranjem vlade ako ne dobiju dovoljno koristi od učešća u koaliciji. Takve prijetnje u parlamentarnom sistemu mogu dovesti do rizika ponovljenih političkih kriza i produženih perioda bez funkcionalne vlade. Međutim, ovaj rizik se može minimizovati ustavnim pravilom koje se naziva „konstruktivno izglasavanje nepovjerenja“, prema kojem parlamentarna vlada pada samo kada postoji alternativna većina za njenu zamjenu. Ovo pravilo je prvo uvedeno u Njemačkoj i sada se koristi u mnogim zemljama.

Postoje neki primjeri dobro funkcionirajućih predsjedničkih režima gdje su ovlašćenja izvršne vlasti ograničena, jer je zakonodavno tijelo efektivno kontrolisalo tendenciju predsjednika da povećavaju svoju moć. Primjeri su SAD i Čile. Međutim, većina predsjedničkih režima u svijetu pokazuje tendenciju ka autokratiji, jer predsjednici redovno pokušavaju proširiti ovlašćenja svoje funkcije dok praktično ne kontrolišu sve grane vlasti. Ovo može dovesti do zloupotrebe vlasti od strane predsjednika koji smatra da su mu ovlašćenja neograničena.

Primjeri su Rusija i Turska. Sve bivše zemlje Sovjetskog

Saveza usvojile su predsjedničke režime, osim Moldavije, a rezultati tih zemalja uglavnom nisu dobri u poređenju sa parlamentarnim režimima Srednje i Zapadne Evrope. Istorija Ukrajine u posljednjih 25 godina dio je tog negativnog iskustva.

Neke zemlje, uključujući Ukrajinu, koristile su mješoviti polupredsjednički sistem u kojem vlast dijele izabrani predsjednik i premijer koji je odgovoran zakonodavnom tijelu. Zagovornici ovakvih polupredsjedničkih sistema nadaju se da će kombinovati najbolje elemente predsjedničkih i parlamentarnih sistema, dok kritičari strahuju da možda zapravo kombinuju najgore aspekte oba sistema. Svakako, svaki polupredsjednički sistem može stvoriti osnovni sukob unutar izvršne vlasti između predsjednika i premijera.

Jedan od prvih polupredsjedničkih sistema postojao je u Vajmarskoj republici u Njemačkoj (1919–1933), koja je propala kada su nacisti došli na vlast prije Drugog svjetskog rata. Današnja Francuska se često smatra polupredsjedničkim sistemom, ali bi se Francuska možda bolje mogla kategorizovati kao parlamentarni sistem, jer (prema prihvaćenim normama "kohabitacije" u Francuskoj) premijer efektivno kontroliše vladu kada zakonodavnim tijelom upravlja stranka različita od predsjednikove.

Zavisnost od izbornog sistema

U nekim zemljama zakonodavci se biraju proporcionalnim izbornim sistemom, gdje je udio mjesta različitih stranaka više ili manje proporcionalan udjelu glasova koje su dobile. U drugim zemljama zakonodavci se biraju većinskim izbornim sistemom, u kojem svaka izborna jedinica ima samo jedno mjesto, koje pripada kandidatu s najviše glasova.

Proporcionalni izborni sistem obično stvara veći broj manjih stranaka u zakonodavnom tijelu, što može povećati problem formiranja vladajuće koalicije nakon izbora u parlamentarnom sistemu. Odluke su često sporije i uključuju kompromise koji su često neefikasni. Stabilnost vlade je često niža jer jedna ili više stranaka mogu zaprijetiti povlačenjem podrške vladi.

S druge strane, većinski izborni sistem može ostaviti značajne manjinske grupe bez ili s minimalnom zastupljenošću u zakonodavnom tijelu, ako te grupe nisu dovoljno geografski koncentrisane da bi činile većinu u nekoj izbornoj jedinici. Nadalje, većinski izborni sistemi mogu povećati problem geografskog favorizovanja, pri čemu su zanemareni oni okruzi

čiji predstavnici nisu dio vladajuće koalicije. Ovaj problem se može umanjiti decentralizacijom značajnih ovlaštenja na lokalne vlasti, kako bi građani mogli biti sigurni u usluge lokalne uprave čak i kada se nalaze izvan geografskog područja vladajuće nacionalne koalicije.

Da bi se izbjegli problemi marginalizacije manjina koje su nedovoljno zastupljene, proporcionalni izborni sistem se često preferira u parlamentarnim sistemima. Parlamentarni sistem s proporcionalnim izbornim pravilima obično je inkluzivniji od onog s većinskim pravilima. Još jedna prednost proporcionalne reprezentacije je to što teži favorizovanju univerzalnih javnih dobara u odnosu na partikularna, jer se izborna konkurencija vodi za glasove uopće, a ne samo za glasove u određenim ključnim izbornim jedinicama. Ovo je također korisno za zaštitu manjina.

Međutim, u predsjedničkim sistemima fragmentacija stranaka uslijed proporcionalnog predstavljanja može učiniti zakonodavno tijelo manje sposobnim da kontroliše moć predsjednika.

S obzirom na uobičajenu opasnost da nekontrolisani predsjednik postane autokrata, mnogi smatraju da predsjednička demokratija bolje funkcioniše kada se zakonodavno tijelo bira većinskim izbornim sistemom, kao što je slučaj u SAD-u i Čileu.

Šta bi najbolje funkcionisalo u Ukrajini?

U polupredsjedničkom sistemu Ukrajine, nacionalni ministri su odgovorni parlamentu (Verhovnoj Radi), ali čelnike lokalnih vlasti imenuje predsjednik. Ova podjela moći stvorila je ozbiljne probleme za Ukrajinu na najmanje tri načina.

Prvo, dovela je do stalnog potencijala za unutrašnje sukobe između nacionalnih ministara i čelnika lokalnih uprava.

Drugo, birači mogu shvatiti da predsjednik pokazuje manje interesa za borbu protiv korupcije kod lokalnih zvaničnika koje je imenovao u regijama gdje dobija manje glasova. Zbog toga može postati racionalno da gotovo svi u takvim regijama, koje ne ulaze u njegov očekivani domen podrške, budu protiv predsjednika. Ova odredba je, na suptilan ali sistematičan način, povećala regionalnu polarizaciju predsjedničke politike u Ukrajini.

Treće, predsjednička kontrola lokalne administracije smanjila je sposobnost birača da u lokalnim vlastima pronađu perspektivne nove nacionalne lidere. U većini uspješnih demokratija, izabrani rukovodioci lokalnih vlasti mogu dokazati svoje kvalifikacije kao snažni kandidati za nacionalno liderstvo pružanjem boljih javnih usluga na lokalnom nivou. Međutim,

kada predsjednik Ukrajine može imenovati i razrješavati rukovodioce lokalnih vlasti, on može iskoristiti ovu moć da eliminiše bilo kojeg lokalnog lidera koji ima šanse da postane ozbiljan konkurent. Tako je polupredsjednički sistem Ukrajine imao tendenciju da oslabi demokratsku konkurenciju.

Ono što Ukrajini danas najviše treba je nacionalni lider koji je istinski posvećen razotkrivanju korupcije na svim nivoima. Kada i predsjednik i premijer imenuju zvaničnike za velike dijelove vlasti, oboje bi mogli biti osramoćeni zbog bilo kojeg većeg korupcijskog skandala. Ako narod Ukrajine želi predsjednika koji je u potpunosti motivisan da razotkriva korupciju svuda, tada bi predsjednika trebalo potpuno odvojiti od imenovanja državnih zvaničnika. Ovo je snažan argument za prelazak na pravi parlamentarni sistem, gdje bi nacionalni zvaničnici bili u potpunosti odgovorni Vrhovnoj Radi, a lokalni zvaničnici u oblastima u potpunosti odgovorni svojim odgovarajućim oblastnim ili rajonskim vijećima.

Austrija može biti dobar primjer koji bi Ukrajina mogla uzeti u obzir. Predsjednik Austrije bira se direktno od strane građana, ali ima samo veoma ograničenu vlast nad vladom. Ova odvojenost od direktne odgovornosti za upravljanje omogućila je austrijskim predsjednicima da postanu iskreni i artikulisani zagovornici općeg javnog interesa u zemlji. Kao rezultat toga, austrijski predsjednici često postaju veoma popularni i redovno

se ponovo biraju s velikim većinama (čak i kada njihova stranka ne prolazi dobro na drugim izborima).

Gore navedeni argumenti za smanjenje predsjedničkih ovlaštenja i recentralizaciju lokalnih vlasti ne zavise od bilo kakve reforme izbornog sistema Ukrajine. Međutim, neki su predlagali izbornu reformu koja bi povećala broj mjesta u parlamentu (Verhovnoj Radi) dodijeljenih proporcionalnom zastupljenosti sa 50% na 100%. Ako bi se ukinule izborne jedinice s jednim mandatom, postalo bi važnije imati otvorene stranačke liste koje bi omogućile biračima da odrede koje osobe žele da budu prve izabrane među kandidatima stranke za njihovu regiju. Ako bi proporcionalna zastupljenost bila primijenjena u velikim izbornim jedinicama s 20 ili više predstavnika, tada bi svaka koalicija stranaka koja može formirati vladajuću većinu u parlamentu (Verhovnoj Radi) vrlo vjerovatno uključivala barem neke predstavnike iz svake izborne jedinice. Na taj način, izborna reforma mogla bi također pomoći u smanjenju regionalne polarizacije u Ukrajini.

Konačna moć odlučivanja o bilo kojem pitanju ustavne reforme u Ukrajini mora demokratski pripadati građanima Ukrajine. Međutim, opće je pravilo da se od trenutnih izabranih lidera može očekivati otpor prema bilo kakvim promjenama koje bi smanjile njihove ovlasti, tako da ustavne reforme rijetko uspijevaju bez snažnog zahtjeva javnosti. Takav otpor prema

ustavnim reformama nije nužno loša stvar, jer je stabilnost vlasti važna, i ustavi bi se trebali mijenjati samo kada za to postoji velika potreba. Ovaj esej je ponuđen kao svjedočanstvo narodu Ukrajine da bi sada moglo biti vrijeme kada pitanja ustavne reforme zaista zaslužuju vrlo ozbiljno razmatranje.

Kompromisi između različitih demokratskih političkih institucija

Predsjednički izbori po većinskom sistemu

Prednosti:

- Moguća jaka podjela vlasti

Nedostaci:

- Prekomjerna koncentracija moći u rukama predsjednika
- Manjak stranačke discipline i povećana praksa "pork barrel" politike (lokalne interesne grupe)
- Moguća blokada rada vlade

Parlamentarni izbori po većinskom sistemu

Prednosti:

- Brzo i efikasno donošenje odluka
- Jaka partijska disciplina

Nedostaci:

- Nema podjele vlasti između izvršne i zakonodavne grane
- Određene manjine mogu biti trajno isključene iz vlade
- Neke manjine i lokalne zajednice mogu biti pretjerano favorizovane

Predsjednički izbori po proporcionalnom sistemu

Prednosti:

- Moguća jaka podjela vlasti

Nedostaci:

- Prekomjerna koncentracija moći u rukama predsjednika
- Manjak stranačke discipline i povećana praksa "pork barrel" politike
- Moguća paraliza vlade
- Veća fragmentacija dodatno jača predsjedničku moć i povećava političke privilegije

Parlamentarni izbori po proporcionalnom sistemu

Prednosti:

- Inkluzivne široke koalicije
- Snažna stranačka disciplina
- Univerzalna javna dobra

Nedostaci:

- Nema podjele vlasti između izvršne i zakonodavne grane
- Sporije i manje efikasno donošenje odluka
- Pretjerana moć manjinskih koalicionih partnera u vladi
- Manja stabilnost vlade, posebno u uslovima čestih političkih kriza

Ovaj članak je dostupan zahvaljujući ljubaznosti Glasa Ukrajine

<https://voxukraine.org/en/>.